

BU N D E S V E R W A L T U N G S G E R I C H T

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 11 C 16.99
OVG 20 D 180/97.AK

Verkündet
am 28. Juni 2000
Kettlitz
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

1. der Frau ...
2. des Herrn ...

Kläger und Revisionskläger ,

- Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Rolf Heindl

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland , vertreten durch den Direktor
des Luftfahrt-Bundesamtes , Verwaltungsstelle Flugsicherung ,
Kaiserleistraße 43 , 63067 Offenbach ,

Beklagte und Revisionsbeklagte ,

Beteiligter:

Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht ,

hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf
die mündliche Verhandlung vom 28. Juni 2000
durch den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
H i e n und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. S t o r o s t K i p p , V a l l e n d a r und
Prof. Dr. R u b e l

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. August 1999 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e

I .

...

Die Revision ist zulässig und begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht wegen fehlender Klagebefugnis (§42 Abs. 2 VwGO) abgewiesen.

1. Den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten sowie seine instanzielle und örtliche Zuständigkeit hat das Oberverwaltungsgericht als gegeben angesehen. ...

Der enge räumliche und betriebliche Zusammenhang der Festlegung von An- und Abflugwegen nach § 27 a Abs. 2 LuftVO mit dem Betrieb des betreffenden Verkehrsflughafens rechtfertigt es, die Voraussetzungen für die instanzielle und örtliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts als gegeben anzusehen.

2. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht die Zulässigkeit der Klage im Ergebnis nicht am Fehlen einer statthaften Klageart scheitern lassen. ...

Es gehört seit jeher zur richterlichen Prüfungskompetenz, auch die Gültigkeit einer Rechtsnorm, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, sofern es für den Ausgang des Rechtsstreits hierauf ankommt. ...

Das Rechtsschutzbegehren der Kläger ist in der Form einer Feststellungsklage statthaft. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht einen entsprechenden

Leistungsantrag als unstatthaft angesehen. Das folgt allerdings nicht aus dem vom Oberverwaltungsgericht insoweit hervorgehobenen Gesichtspunkt der Gewaltenteilung. Eine in der Beschränkung auf ein Feststellungsbegehren zum Ausdruck kommende Rücksichtnahme auf die Entscheidungsfreiheit eines rechtsetzenden Organs ist im Falle einer auf Normerlass gerichteten Klage angebracht; ihrer bedarf es dagegen nicht, wenn - wie hier - die Verletzung subjektiver Rechte durch eine schon erlassene Rechtsverordnung geltend gemacht wird, mit der der Verordnungsgeber seinen Entscheidungsspielraum bereits wahrgenommen hat. Dennoch sind die Kläger auf einen Feststellungsantrag beschränkt.

Es verstößt jedoch gegen Bundesrecht, dass das Oberverwaltungsgericht die Klagebefugnis der Kläger nach § 42 Abs. 2 VwGO deswegen verneint hat, weil die Kläger sich nicht auf eine ihre eigenen Rechte schützende Norm berufen könnten.

Die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO ist auf die Feststellungsklage nach § 43 VwGO entsprechend anzuwenden.

Das Oberverwaltungsgericht ist jedoch zum Ergebnis gelangt, die Kläger würden von der Verlegung der Abflugstrecken nur in tatsächlicher Hinsicht betroffen; eine Rechtsnorm, die zumindest auch dem Schutz der Kläger zu dienen bestimmt sei und durch die die Verlegung der Abflugstrecken verletzt sein könne, sei nicht ersichtlich. Das trifft nicht zu.

Es kann offen bleiben, ob und in welchem Umfang die Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Rechtsverordnung oder zumindest die Vorschrift des § 29 b Abs. 2 LuftVG Schutznormen zugunsten der Kläger darstellen. Mit diesen Normen ist das vom Oberverwaltungsgericht so genannte "Entscheidungsprogramm" für den Erlass der hier in Rede stehenden Rechtsverordnung nicht abschließend umschrieben. Es enthält vielmehr in materieller Hinsicht auch ein Abwägungsgebot, das den Klägern ein subjektives Recht auf gerechte Abwägung ihrer rechtlich geschützten Interessen vermittelt.

Die Geltung des Abwägungsgebots hängt weder von seiner fachgesetzlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform ab. Das Abwägungsgebot folgt vielmehr bereits aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein. Es begrenzt die planerische Gestaltungsfreiheit, die einerseits unerlässlich ist, um entgegengesetzte private und/oder öffentliche Belange auszugleichen, andererseits im Rechtsstaat nicht schrankenlos, sondern nur rechtlich gebunden und gerichtlich kontrollierbar sein kann.

Die Festlegung von Abflugstrecken unterliegt diesem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot. Angesichts des hierbei bestehenden Gestaltungsspielraums des Luftfahrt-Bundesamtes, ...

handelt es sich bei dieser Festlegung um die Verwirklichung einer staatlichen Planungsaufgabe, bei der die in der räumlichen Umgebung des Flughafens auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Dass das Luftfahrt-Bundesamt aus Kompetenzgründen bei der Bewältigung der Lärmprobleme darauf beschränkt ist, den vorhandenen Lärm zu verteilen, ohne die eigentliche Störquelle beseitigen zu können, kennzeichnet lediglich den Umfang seiner planerischen Gestaltungsmöglichkeiten, vermag aber an der Geltung des Abwägungsgebots für den insoweit eröffneten Handlungsspielraum nichts zu ändern.

...

Soweit danach die Luftfahrtbehörden und mithin auch das Luftfahrt-Bundesamt auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm "hinzuwirken" haben, wird hierdurch kein gegenüber dem Abwägungsgebot qualitativ andersartiger Entscheidungsmaßstab aufgestellt; die Vorschrift setzt vielmehr die Geltung des Abwägungsgebots gerade voraus und enthält - wie noch zu zeigen sein wird - lediglich besondere, bei der Abwägung und der gerichtlichen Kontrolle zu beachtende Konkretisierungen und Maßgaben.

Dem Abwägungsgebot kommt auch Schutznormcharakter gegenüber den Klägern zu.

Der Schutznormcharakter des Abwägungsgebots lässt sich nicht unter Hinweis darauf in Frage stellen, das Luftfahrt-Bundesamt sei gehindert, individuellen Rechtspositionen bei seiner Entscheidung hinreichend Rechnung zu tragen, weil dies individuelle und konkrete Ermittlungen und Bewertungen voraussetze, zu denen das Luftfahrt-Bundesamt rechtlich und tatsächlich nicht in der Lage sei. Damit würde verkannt, dass die Bejahung des Schutznormcharakters an der Art und dem Umfang der ohnehin bereits objektivrechtlich bestehenden Abwägungspflichten des Luftfahrt-Bundesamtes nichts ändert. Darüber hinaus reicht es - wie noch darzulegen sein wird - aus, wenn im Rahmen der Abwägung dem individuellen Interesse im Wege einer generalisierenden Betrachtung Rechnung getragen wird. Eine "parzellenscharfe" Betrachtung ist angesichts der besonderen sachlichen Eigenart der Festlegung von Abflugstrecken jedenfalls nicht gefordert.

Gegenüber der auf das Abwägungsgebot gestützten Klagebefugnis kann auch nicht eingewandt werden, der Rechtsschutz für Flughafenanwohner sei nach der Systematik des LuftVG auf ein Vorgehen gegen die für den Flughafen zuständige

Genehmigungsbehörde konzentriert, was den hier begehrten Rechtsschutz gegen die Festlegung der Abflugstrecke ausschlieÙe. Eine solche Beschränkung des Rechtsschutzes würde Art. 19 Abs. 4 GG verletzen. Mit den danach verbleibenden und vom Oberverwaltungsgericht erörterten Klagemöglichkeiten könnten lediglich unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen, nicht hingegen die Verlegung der Abflugstrecke als solche abgewehrt werden. Der Rechtsschutz bliebe mithin hinter dem dargelegten subjektiven Recht der Kläger zurück.

Das Ergebnis des Oberverwaltungsgerichts, die Klagebefugnis der Kläger zu verneinen, erweist sich auch nicht im Hinblick darauf als zutreffend, dass die Kläger die Möglichkeit einer Rechtsverletzung gemäß § 42 Abs. 2 VwGO hinreichend substantiiert darzulegen haben.

Die insoweit an den klägerischen Sachvortrag zu stellenden Anforderungen, die nicht überspannt werden dürfen sind erfüllt. Die Kläger machen unter Bezugnahme auf Lärmmessungen eines privaten Sachverständigen geltend, unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen ausgesetzt zu sein. Aus den Messprotokollen geht unter anderem hervor, dass im Wohngebiet der Kläger am 8. April 1999 zwischen 3.48 und 6.00 Uhr 20 mal Außenpegel über 75 dB(A) und am 27. Juli 1999 zwischen 3.00 und 6.12 Uhr 12 mal Außenpegel von mehr als 70 dB(A) herrschten. Das lässt eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung jedenfalls nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen. Dies allein reicht allerdings zur hinreichenden Substantiierung einer Rechtsverletzung nicht aus. Die Vorschrift des § 29 b LuftVG, die das bei der Festlegung von Abflugstrecken zu beachtende Abwägungsgebot konkretisiert, schließt es nämlich - im Hinblick auf die gegenüber der für den Flughafen zuständigen Genehmigungsbehörde insoweit bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten verfassungsrechtlich unbedenklich - nicht aus, dass eine Abflugstrecke trotz unzumutbarer Lärmbeeinträchtigung für die betroffene Bevölkerung festgelegt wird. Der Vortrag der Kläger beschränkt sich jedoch nicht auf die Geltendmachung einer unzumutbaren Lärmbeeinträchtigung. Sie legen vielmehr dar, dass diese Auswirkung eine Folge unzureichender Sachverhaltsaufklärung und fehlender Abwägung sei und somit jeder sachlichen Rechtfertigung entbehre. Das reicht aus, um die Klagebefugnis zu begründen.

Die Frage, ob die mithin zulässige Klage auch begründet ist, lässt sich derzeit nicht beantworten, weil das Oberverwaltungsgericht - von seinem Standpunkt aus folgerichtig - hierzu keine tatsächlichen Feststellungen getroffen hat. Der Verstoß gegen Bundesrecht führt deswegen zur Zurückverweisung

Das Oberverwaltungsgericht hat die Frage zu klären, ob das Luftfahrt-Bundesamt

bei der Abwägungsentscheidung über die Festlegung der Abflugstrecke Rechte der Kläger verletzt hat. Dabei wird zu beachten sein, dass der anzulegende Prüfungsmaßstab durch die besondere sachliche Eigenart der in Rede stehenden Entscheidung bestimmt und begrenzt wird. Sie ergibt sich zunächst aus der Vorschrift des § 29 b LuftVG, wonach - wie dargelegt - unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen der Festlegung einer entsprechenden Abflugstrecke nicht von vornherein entgegenstehen. Weiterhin bestehen aufgrund der Genehmigung bzw. Planfeststellung des betreffenden Flughafens Vorgaben hinsichtlich des "Lärmpotentials", das insgesamt nicht verändert, sondern nur - wiederum im vorgegebenen Rahmen der Lage der Start- und Landebahnen - verteilt werden kann. Schließlich ist die Flugstreckenfestlegung dadurch gekennzeichnet, dass sie im Gegensatz zu Verkehrswegsplanungen am Boden keine "parzellenscharfe" Beurteilung der Beeinträchtigung Dritter ermöglicht, weil sie lediglich eine Ideallinie beschreibt, der ein "Flugerwartungsgebiet" zuzuordnen ist, innerhalb dessen die Flüge tatsächlich abgewickelt werden. Diese Umstände bedingen und rechtfertigen es, dass dem Luftfahrt-Bundesamt bei der Festlegung der Flugstrecke ein weiter, allerdings nicht unbegrenzter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Die Festlegung von An- und Abflugstrecken ist deswegen nur daraufhin zu überprüfen, ob das Luftfahrt-Bundesamt von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen ist, den gesetzlichen, insbesondere durch § 29 b LuftVG bestimmten Rahmen erkannt und die Lärmschutzinteressen der Betroffenen in die gebotene Abwägung eingestellt und nicht ohne sachlichen Grund zurückgesetzt hat.

Eine Klage wird danach letztlich nur dann erfolgreich sein können, wenn die Behörde das Interesse der Kläger am Schutz vor unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen willkürlich unberücksichtigt gelassen hat.

Als willkürlich in diesem Sinne wird die Festlegung von Flugstrecken danach nicht schon deswegen zu bezeichnen sein, weil das Luftfahrt-Bundesamt die Abwägungsentscheidung im Wesentlichen der Deutschen Flugsicherung GmbH überlässt. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Luftfahrt-Bundesamt, das für die Entscheidung verantwortlich bleibt, für die Einhaltung der dargelegten Maßstäbe Sorge trägt und die Nachprüfbarkeit ihrer Einhaltung sicherstellt. Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist es auch, wenn sich die Sachverhaltsermittlungen auf - selbstverständlich aktuelles und hinsichtlich Art und Umfang der Besiedlung hinreichend aussagekräftiges - Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahlen der betroffenen Orte bzw. Ortsteile stützen; konkreter Ermittlungen vor Ort bedarf es in der Regel nicht. Die allein geforderte generalisierende Betrachtungsweise schließt es auf dieser Grundlage auch nicht aus, die Festlegungsentscheidung im Wesentlichen an "Gütwerten" zu orientieren, die für verschiedene Streckenalternativen mit Hilfe von computersimulierten Optimierungsverfahren ermittelt werden. Die Höhe der Lärmbelastung von Flughafenanwohnern allein vermag den Schluss, die Festlegung

der Abflugstrecke sei willkürlich, jedenfalls nicht zu begründen.

Im Falle einer nicht als willkürlich zu beanstandenden, aber zu einer unzumutbaren

Lärmbeeinträchtigung führenden Streckenführung ist Rechtsschutz nur gegenüber der Flughafengenehmigungsbehörde erfolgreich zu erlangen. Die insoweit von den Klägern geäußerten Zweifel an der Wirksamkeit eines solchen - nicht seinem eigentlichen Klageziel entsprechenden - Rechtsschutzes teilt der Senat nicht.

Ein (Teil-)Widerruf der Flughafengenehmigung kommt selbst dann in Betracht, wenn die Planfeststellungsfiktion nach § 71 Abs. 1 Satz 1 LuftVG für den Flughafen Köln/Bonn eingreifen und der Rückgriff auf die Widerrufsvorschrift des § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG hierdurch ausgeschlossen sein sollte(vgl. BVerwGE 105, 6). In jedem Fall ist der Weg für nachträgliche Schutzansprüche gemäß § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG in Verbindung mit § 9 Abs. 2 LuftVG eröffnet.

